



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – COGEAE

PUC-SP

SANDRA SAWAE TAKAGUTI

**DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA SOB A ÉGIDE DA MEDIDA PROVISÓRIA 700 DE
8 DE DEZEMBRO DE 2015 E RECONHECIMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL (STF) DA REPERCUSSÃO GERAL NO RE 922.144**

São Paulo

2016

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – COGEAE

SANDRA SAWAE TAKAGUTI

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA SOB A ÉGIDE DA MEDIDA PROVISÓRIA 700 DE 8 DE DEZEMBRO DE 2015 E RECONHECIMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) DA REPERCUSSÃO GERAL NO RE 922.144

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Direito Imobiliário como requisito parcial para obtenção de título de especialista pela PUC/SP – COGEAE.

Prof. Orientador: Dr. William Santos Ferreira

São Paulo

2016

SANDRA SAWAE TAKAGUTI

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA SOB A ÉGIDE DA MEDIDA PROVISÓRIA 700 DE 8 DE DEZEMBRO DE 2015 E RECONHECIMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) DA REPERCUSSÃO GERAL NO RE 922.144

Monografia Apresentada como pré-requisito para obtenção do certificado de Especialização em Direito Imobiliário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Prof. Orientador: Dr. William Santos Ferreira

Nota: _____ (_____)

São Paulo

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em quem tanto acredito, pela força para continuar lutando apesar das dificuldades. Aos meus pais, Yoiti e Maria Zoraida, pelos ensinamentos e valores que fazem de mim quem sou hoje. Aos meus grandes e eternos amigos Walter e Nercino, que foram meu porto seguro nos momentos mais difíceis e a quem sou eternamente grata.

Ao meu orientador Professor William Santos Ferreira, pela colaboração, orientação e pelo exemplo de profissional e ser humano.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar abordagem atual acerca da desapropriação indireta e sua justa indenização. Passaremos por todo conteúdo doutrinário e conceitual, até as possíveis e aparentes alterações legislativas e jurisprudenciais que podem refletir no tema proposto. Pretendemos, ao final desta vasta pesquisa, lograr êxito em demonstrar, além dos conceitos e características preponderantes de cada instrumento, clarear as dúvidas que pairam a respeito da indenização pleiteada nos casos de desapropriação indireta e a forma como o pagamento é realizado pelo Estado. Por fim, buscaremos contribuir com o que majoritariamente se entende ser o caminho para uma indenização justa nesses casos.

Palavra-chave: Indenização; Justa; Desapropriação; Indireta; Imobiliário.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1 – DIREITO DE PROPRIEDADE.....	9
1.1 Conceito.....	9
1.2 Função social da propriedade.....	11
1.3 Propriedade como elemento fundamental da ordem econômica.....	15
1.4 Sanções ao descumprimento da função social.....	17
CAPÍTULO 2 – DESAPROPRIAÇÃO.....	20
2.1 Conceito.....	20
2.2 Natureza da ação.....	22
2.3 Pressupostos para desapropriação.....	23
2.4 Desapropriação Indireta.....	25
2.5 Justa indenização.....	27
CAPÍTULO 3 – DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.....	31
3.1 Conceito de desapropriação indireta.....	31
3.2 Alterações Referentes a MP 700/2015.....	34
3.3 Julgamento do RE 922.144.....	38
CAPÍTULO 4 – CONCLUSÃO.....	40
BIBLIOGRAFIA.....	43

INTRODUÇÃO

Certamente, o exame do instituto jurídico da desapropriação não é tarefa fácil, haja vista a maioria dos problemas se enveredarem por um caminho tortuoso, marcado por polêmica entre os aplicadores do Direito.

As mudanças dinâmicas sofridas pela sociedade trazem a necessidade de constante atenção e adequação não só dos legisladores, mas também daqueles que interpretam e operam o Direito, desta forma, altera-se a maneira de se valer de determinados instrumentos normativos atendendo às necessidades atuais da sociedade.

O presente trabalho faz um estudo acerca da nebulosa questão da desapropriação indireta, especificamente no que diz respeito a sua justa indenização. Buscamos através deste, sanar eventuais dúvidas acerca de sua aplicabilidade, não só baseado no Decreto-lei 3.365/41, mas também nas normatizações advindas da MP 700/15 e o julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do RE 922.144 que ganhou repercussão geral.

Iniciaremos trazendo à baila um tema sempre muito importante, principalmente para destrincharmos o assunto ao longo do trabalho. Estamos falando do conceito de propriedade, figura central de toda relação existente no direito das coisas. Ele será abordado de forma ampla, com as relações dele derivada, de modo a salientar seu papel e sua relevância como figura do direito, e assim dar seguimento a linha de pensamento.

Com a evolução histórica da propriedade, não deixaremos de trazer a abordagem atual, que deixa de lado o foco na individualidade e passa a visar a sociedade. Será realizado, portanto, um aparte especificamente para tratar da principal exigência feita para garantia do direito de propriedade: o cumprimento de sua função social.

Concluiremos o foco específico no direito de propriedade, trazendo as questões que a ele limitam. Abordaremos as situações onde o direito de propriedade deixa de ser absoluto e passa a visar o bem comum, ou seja, onde o direito do proprietário esbarra na política de desenvolvimento social.

Dito isso, passaremos a conceituar o instituto da desapropriação, trazendo linhas doutrinárias, questões relevantes, como também todo aspecto histórico, visando elucidar as dúvidas que eventualmente possam pairar e transmitir a informação adequada para desenvolvimento do tema.

A partir deste ponto, transcorridos os argumentos quanto a propriedade, sua função social e desapropriação, trataremos da desapropriação indireta, foco do nosso trabalho.

Neste momento será tratada a conceituação, características, bem como abordaremos as peculiaridades do processo, onde muita confusão é feita dada a sua similaridade com outras situações e procedimentos como, por exemplo, o do esbulho.

O trabalho cumpre seu objetivo ao alcançar e abordar de forma translúcida a posição do Decreto-Lei 3.365/41, contemplando as recentes alterações e julgamentos acerca da indenização nos casos de desapropriação indireta e sua justa quantificação.

1. PROPRIEDADE

1.1. CONCEITO

Ao longo do tempo o Direito de Propriedade assumiu diversas características até a abordagem que temos hoje, onde leva em conta diversos outros fatores para ser plenamente exercido.

Historicamente, a família, a religião e a propriedade eram as três instituições que se firmaram de maneira independente e entrelaçada, viabilizando a sociedade de maneira geral, inclusive superar os desafios que a natureza humana nos impõe como virtude, sustentando e justificando a coexistência em sociedade. Nesse momento era dado ao proprietário o direito de fazer o que bem entendesse com suas propriedades, sem ter que se preocupar com qualquer tipo de sanção, semelhante ao direito romano que tratava a propriedade como direito absoluto.

De acordo com Alessandra de Abreu Minadakis Barbosa (2007)¹, a propriedade esteve presente, em qualquer das suas formas de manifestação, em todas as culturas e épocas. A autora vai além, quando lembra que a propriedade é um dos direitos de maior abrangência internacional que existe e o menos regionalista.

O homem sempre computou no número de seus direitos o de apropriar-se de certos bens. Os juristas romanos definiram isso numa fórmula célebre, ou seja, a propriedade é o direito de reivindicar e de conservar como seu aquilo que foi legitimamente adquirido, de usar, gozar e dispor dessa coisa à vontade, com exclusão de outrem, nos limites da lei. (LIMA, 2007)².

Celso Ribeiro Bastos (1989)³ ensina que “a propriedade individual é atingida por um caminho que passa pelo fortalecimento da propriedade familiar que se

¹ BARBOSA, Alessandra de Abreu Minadakis. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7601/a-propriedade-em-locke>>. Acesso em: 24.08.2016

² LIMA, Máriton Silva. Direito de propriedade. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9342/direito-de-propriedade>>. Acesso em: 23.05.2016

³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989.

sobrepõe à propriedade coletiva da cidade e gradativamente avulta no seio familiar a figura do pater famílias”. A partir disso temos que nos adequar e adequar o conceito ao processo de transição da respectiva época que nasce.

Vejamos como traz o nosso ordenamento em seu art. 1.228 do Código Civil:

C.C., Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Os direitos acima elencados são traduzidos por:

- Direito de usar, diz respeito ao direito de utilizar e servir-se do bem como acreditar ser melhor;
- Direito de usufruir, trata-se do direito de colher os frutos oriundos do bem;
- Direito de dispor, consiste no direito de alienar ou transferir seu bem;
- Direito de reaver, dá ao proprietário, quando, injustamente, outra pessoa não o deixa se valer de seus direitos, o poder de requerer que seja reavido.

Nossa legislação garantia caráter exclusivo, pleno, ao proprietário para dispor do bem. A propriedade é o direito real por excelência e dele partem todos os outros direitos que formam pela possibilidade de movimentar, o seu titular, os poderes inerentes do domínio, ensina Aluísio Santiago Júnior⁴.

O direito de propriedade é fundado na Constituição Federal de 1988, explicitamente no art. 5, inciso XXII, que o garante, mas que o impõe limitações, como a observância ao cumprimento da sua função social (mesmo artigo, inciso XXIII), instituto esse que ganha grande importância e se coloca como garantia fundamental figurando como cláusula pétrea em nosso ordenamento.

CF/88, Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no

⁴ JÚNIOR, Aluísio Santiago. *Direito de Propriedade – aspectos didáticos doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Inédita, 1997. Pág. 14

País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Portanto, onde existia como direito de propriedade, conceitualmente, a possibilidade de usar, gozar, usufruir de determinado bem, assim como de reavê-lo, quando injustamente o estiver privado, se altera para, como define KATAOKA⁵, “direito que permite usar, gozar e dispor de determinado bem, assim como reavê-lo quando injustamente o estiver privado, desde que faça de modo a realizar a dignidade da pessoa humana.”

Assim, o possuidor do bem, no caso, o proprietário do imóvel, terá seus direitos resguardados, podendo usar, gozar, usufruir e reaver sua propriedade, mas para isso, terá que atentar para seus deveres fazendo cumprir a legislação, sob pena de sanção.

1.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Na busca pela melhor convivência em sociedade, os direitos, deveres e garantias se distribuem harmonicamente, não deixando de resguardar o direito daquele cidadão que necessita, mas também requerendo dele que cumpra com seu papel perante seus pares.

⁵ KATAOKA, Eduardo Takemi. *Declínio do Individualismo e Propriedade*. In: *Problemas de Direito Civil-Constitucional*, 2000, p. 465.

A decisão expedida no processo nº41780-89.2014.8.06.0064/0, publicada no dia 27 de maio de 2014, lembra a posição do ilustre Themístocles Brandão Cavalcanti sobre o tema⁶:

[...]A comunhão social não seria possível sem a obrigação do indivíduo de sacrificar o seu interesse privado em benefício do bem comum. Como os deveres entre os homens são correlativos e a comunhão social é uma condição de aperfeiçoamento do indivíduo, assim, o direito individual termina onde começa o da sociedade.[...]

De acordo com o art. 182 da CF/88, a propriedade urbana cumpre sua função social quando obedece às diretrizes fundamentais de ordenação da cidade fixadas no plano diretor. Este é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que é aprovado pela Câmara Municipal, garantindo o bem-estar de seus moradores, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Já em consonância com o art. 186 da CF/88, a propriedade rural cumpre sua função social quando, segundo critérios e graus de exigência fixados em lei, atende aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

A submissão do exercício da propriedade, inicialmente ao interesse de grupos aparentado e, posteriormente, à sociedade toda, evidencia o privilégio do princípio da humanidade sobre os demais princípios do direito, o que permite que se afaste também o individualismo como característica marcante da propriedade romana, como alguns romanistas o fizeram, pois mesmo quando exercida individualmente, a propriedade romana sempre esteve sujeita ao interesse social. (PEZZELLA, 1998)⁷.

⁶ BRASIL. Tribunal De Justiça do Estado do Ceará. Processo nº41780-89.2014.8.06.0064/0. Requerente: Estado do Ceará, Requerido: Clínica Cearense de Oftalmologia S/C LTDA. Ceará, 27 de maio de 2014.

⁷ PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. *Contributo ao estudo da propriedade privada no Direito Romano*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 218.

Para Silva (2011)⁸, o direito de propriedade fora concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Com a evolução do conceito, passou-se a entendê-lo como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o que tem o dever de respeitá-lo. Assim, o direito de propriedade se revela como um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito.

Nesse prisma, a relação jurídica caracterizada pela propriedade passa a ser não só para com o proprietário, mas perante a sociedade, onde o primeiro passa a ser responsável por dar finalidade e utilidade para o domínio e assim ter garantido seu direito ao bem.

Essa questão é discutida na obra de Gilmar Ferreira Mendes⁹, no seguinte sentido:

Como acentuado pela Corte Constitucional alemã, a faculdade confiada ao legislador de regular o direito de propriedade obriga-o a “compatibilizar o espaço de liberdade do indivíduo no âmbito da ordem de propriedade com o interesse da comunidade”

No mais, a condição absoluta de propriedade foi aos poucos superada a partir de limitações negativas e imposições positivas, deveres e ônus, culminando na condição de propriedade cumprindo sua função social.

Segue abaixo um interessante julgado acerca do tema:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. AGEFIS. INTIMAÇÃO DEMOLITÓRIA DO PODER PÚBLICO. INCABÍVEL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. 1. É imprescindível que a lide seja analisada à luz dos valores constitucionais da função social da propriedade, conjugada com outros princípios constitucionais que se referem ao interesse público, de modo a alcançar a solução mais justa e adequada constitucionalmente. 2. **A propriedade também está voltada para o atendimento do interesse social, o desenvolvimento do Estado e alcance do bem comum e deve ser vista**

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. 4° ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.123.

sob a concepção social do Direito, a fim de que cumpra sua função social, conforme disposto na Constituição Federal/88 em seu art. 5º, inciso XXIII. 3. Recurso conhecido e provido.

(TJ-DF - APC: 20110111913112, Relator: SEBASTIÃO COELHO, Data de Julgamento: 08/04/2015, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 23/04/2015 . Pág.: 590)(grifo nosso)

Trata-se de um julgamento onde o magistrado nos dá uma aula e elucida a questão quanto ao atendimento da função social para desenvolvimento do Estado e do bem comum vinculando ao direito de propriedade.

O magistrado Luiz Edson Fachin (apud Delaiti de Melo, 2012)¹⁰, faz a seguinte indagação:

Toda propriedade privada constitui um direito fundamental do ser humano e por esta razão carece de proteção constitucional? Seria um verdadeiro contra-senso garantir proteção constitucional a um latifúndio improdutivo ou a propriedade usada por grupo acionário para especulação imobiliária. Referidas situações, que ensejam mais deveres e responsabilidades fundamentais do que direitos, são o reverso dos direitos humanos.

Outrossim, o direito advindo da propriedade não é dado de acordo com a função social a ela relacionada, mas deve ser respeitado e exercido conforme ela exige. Nesse sentido, o cumprimento da função social da propriedade passa a ser justificativa para os poderes do proprietário.

¹⁰ DE MELO, José Mário Delaiti. A função social da propriedade. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-funcao-social-da-propriedade,41181.html>>. Acesso em: 13/07/2016.

1.3. PROPRIEDADE COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DA ORDEM ECONÔMICA

A dimensão jurídica implementada à expressão “ordem econômica” aparece após a Constituição do México de 31 de janeiro 1917 e a Constituição alemã de Weimar de 11 de agosto de 1919, onde diversas constituições de Estados passaram a discipliná-la dessa maneira.

Dinara de Arruda ensina que, neste momento ocorre uma transição de um modelo econômico liberal, pautado na regra do “*laissez faire, laissez passer*”, onde o Estado deve abster-se de qualquer regulação, pois melhor do que ele, “a mão invisível” de que fala Adam Smith regularia a economia. Entra em cena, o modelo econômico intervencionista estatal, inaugurando o Estado Social, que passa a regular sistematicamente a vida econômica, dando ensejo ao surgimento das chamadas Constituições econômicas.¹¹

A partir da Constituição Federal de 1988, onde o Brasil seguiu a tendência dos demais países e implantou o Direito Econômico, estabeleceu-se regras e princípios atinentes à ordem econômica que visavam o social e o bem estar da sociedade, como preceitua seu art. 170:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

[...]”

¹¹ OLIVEIRA, Dinara de Arruda. A intervenção do Estado na Ordem Econômica e a Constituição de 1988. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-intervencao-do-estado-na-ordem-economica-e-a-constituicao-de-1988,33127.html#_ftn12> Acesso em: 23 mai. 2016.

André Ramos Tavares¹² elucida ao tratar do tema:

Além daqueles princípios fundamentais – livre iniciativa e valor social da iniciativa humana – enumerados em seu *caput*, o art. 170 das Constituição relaciona em seus nove incisos os princípios constitucionais da ordem econômica, afirmando que esta tem por fim assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social, respeitados os seguintes princípios: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. Estes princípios perfazem um conjunto cogente de comandos normativos, devendo ser respeitados e observados por todos os “Poderes”, sob pena de inconstitucionalidade do ato praticado ao arrepio de qualquer deles. Portanto, serão inadmissíveis (inválidas) perante a ordem constitucional as decisões do Poder Judiciário que afrontarem estes princípios, assim como as leis e qualquer outro ato estatal que estabelecer metas e comandos normativos que, de qualquer maneira, oponham-se ou violem tais princípios.

A ordem econômica, ainda que se oponha a ordem jurídica, é usada para referir-se a uma parcela da ordem jurídica, que compõe um sistema de princípios e regras, compreendendo uma ordem pública, uma ordem privada, uma ordem econômica e uma ordem social (GRAU, 2004).¹³

Diante dos princípios fundamentais que norteiam nossa sociedade e garantem a eficácia do nosso ordenamento jurídico, consta a proteção aos princípios constitucionais de ordem econômica, onde figura em seu rol o princípio garantidor da propriedade privada e da função social da propriedade.

Desta forma, fica nítida a importância da garantia da propriedade privada, bem como a exigência do cumprimento de sua função social para a harmônica convivência e pleno desenvolvimento da sociedade.

¹² TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003, p. 134.

¹³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 51.

1.4. SANÇÕES AO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

O direito de propriedade, como já tratado, é garantido pela nossa Carta Magna desde 1824, mas muda e se adapta a sociedade com o passar das Constituições, sendo abordado pela CF/88 de modo mais voltado ao caráter social.

Nesse contexto, o Brasil, com objetivo de fazer com que os proprietários cumpram com a sua função social de seus bens, criou o Ministério das Cidades. No ano de 2001, sobreveio o Estatuto da Cidade, através da Lei Federal nº10.257, trazendo consigo um leque de instrumentos jurídicos a serem utilizados na gestão das cidades. A irregularidade urbana, que anteriormente era tratada como problema individual começa a ser enfrentada como política pública de responsabilidade do Estado, face a intensidade que o problema afeta o País.

Hoje, cada município, em regra, ostenta um Plano Diretor, que lhe dá aparência e determina as possibilidades de uso do solo e da propriedade segundo critérios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

A propriedade, quando é encontrada em desacordo com sua função social, passa a gerar um valor negativo para sociedade e dá ensejo ao Estado se valer de instrumentos de sanção para forçar o proprietário para que corrija a situação.

Poderá a Administração Pública proceder o parcelamento compulsório do solo urbano, por exemplo. Onde se impõe a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação de vias existentes.

Em caso de permanecer o descumprimento, poderá, a Administração Pública, se valer de utilização ou edificação compulsória, exigindo que a edificação seja realizada com fulcro no art. 182 da CF/88.

Para ilustrar os instrumentos acima, abaixo o seguinte julgado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI ESPECÍFICA - PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO, UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA DO SOLO URBANO NÃO EDIFICADO, SUBUTILIZADO OU NÃO UTILIZADO, PRIORITARIAMENTE NAS ZONAS DE ADENSAMENTO

PREFERENCIAL, DE EXPANSÃO URBANA E DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO - INÍCIO DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO - TUTELA ANTECIPADA - CABIMENTO - ARTIGO 273 DO CPC - REQUISITOS NÃO DEMONSTRADOS - DECISÃO REFORMADA. Para o deferimento do pedido de antecipação de tutela é mister que se esteja em face de elementos probatórios que evidenciem a veracidade do direito alegado, formando um juízo máximo e seguro de probabilidade à aceitação da proposição aviada, evidenciando-se também a possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação, devendo ser reformada a decisão de primeiro grau que deferiu a tutela em ação ordinária, não estando demonstrados os requisitos do artigo 273 do Código de Processo Civil.

(TJ-MG 103940706697640011 MG 1.0394.07.066976-4/001(1), Relator: TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO, Data de Julgamento: 14/02/2008, Data de Publicação: 03/04/2008) (grifo nosso)

Além dos já citados, dispõe também da aplicação de IPTU progressivo como forma de sanção ao descumprimento da função social. Esse incidirá sobre a propriedade urbana, que mesmo após as alternativas anteriores, não apresentou qualquer efeito. Assim, passará a ter majoração na cobrança do seu IPTU progressivamente, proporcionalmente ao tempo que descumprir a função (alíquota máxima de 15%).

Para o instrumento tratado, o seguinte julgado vem exemplificar:

APELAÇÃO AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO IPTU PROGRESSIVO - Exercício de 2005 a 2007 Imóvel não edificado - Legislação municipal que instituiu alíquotas diferenciadas para apuração do IPTU, em função do valor, da localização e da destinação do imóvel antes do advento da EC 29/2000. Utilização da alíquota mínima instituída em lei. Juros de mora de 1% ao mês a contar do trânsito em julgado. Recurso não provido, com observação.

(TJ-SP - APL: 5661848120098260577 SP 0566184-81.2009.8.26.0577, Relator: Rodrigo Enout, Data de Julgamento: 04/10/2012, 14ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/10/2012) (grifo nosso)

Nos casos onde a função social da propriedade for descumprida, a alternativa pode ser a desapropriação do imóvel como sanção a inutilidade ou subutilização do bem. Norteado pelo art. 182 e 243 da CF/88, visualizando o descumprimento de preceito fundamental, poderá o proprietário incorrer em perda da sua propriedade diante de uma contrapartida pecuniária através de títulos públicos como indenização por parte da Administração Pública.

Por fim, trazemos um julgado do Rio de Janeiro onde o magistrado apesar de decidir contrário a desapropriação, explica o fenômeno acima tratado.

PROCESSUAL CIVIL - **DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE** - LAUDO PERICIAL JUDICIAL ATESTANDO PRODUTIVIDADE - **DANO AMBIENTAL PARA FINS DE DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO** - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. O próprio INCRA reconhece incorreções e omissões no laudo preliminar que elaborou e que podem ter gerado equívocos por parte do perito judicial. **Contudo, tratando a hipótese de desapropriação por improdutividade de imóvel que não cumpriria sua função social (desapropriação-sanção), não há espaço para incertezas.** As dúvidas não operam pro societate, mas em favor dos titulares dos bens e direitos que suportariam a expropriação. 2. Inexistência nos autos de elementos convincentes que rejeitem, peremptoriamente, o laudo pericial que concluiu pela produtividade do imóvel rural. 3. Não é toda e qualquer infração ao meio ambiente que caracteriza mau uso da propriedade para fins de desapropriação, mas sim aquela de natureza predatória, que põe em risco o equilíbrio ecológico da região. 4. O artigo 22 da Lei 5.361/96 do Estado do Espírito Santo permite que a recuperação de áreas degradadas se faça em até 20 (vinte) anos, já que prevê que a recuperação se dê na proporção mínima de 1% ao ano até completar 20% da área do imóvel rural. Inexistência de prova de inadequação dos apelados à norma. 5. Redução do percentual atribuído a título de honorários advocatícios para R\$20.000,00 (vinte mil reais), tendo em vista que o percentual atribuído a título de honorários advocatícios de 10% sobre o valor de R\$1.141.970,04 em valores históricos, estabelecido na sentença, mostra-se excessivo. Este processo vincula-se conexamente a outro que, uma vez julgado, conduziu o presente ao mesmo resultado. 6. Remessa e recurso conhecidos. Apelação desprovida. Remessa necessária parcialmente provida.

(TRF-2 - AC: 200750020015011 RJ, Relator: Desembargador Federal ALEXANDRE LIBONATI DE ABREU, Data de Julgamento: 23/09/2014, QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 07/10/2014)

Diante de todos os instrumentos a disposição, a Administração Pública se faz bem amparada de recursos para combater o descumprimento da função social da propriedade, podendo se valer até mesmo da desapropriação sanção, que será novamente visitada no capítulo seguinte.

2. DESAPROPRIAÇÃO

2.1. CONCEITO

Evoluindo acerca do assunto do direito de propriedade, nos deparamos com o tema da desapropriação.

Consta na Constituição Federal, em seu art. 5º, a garantia do direito de propriedade. Contudo, no inciso XXIV do mesmo artigo, temos a seguinte exceção:

Art. 5, CF/88:

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados casos previstos nessa constituição.

Nesse diapasão segue o Código Civil:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reaver-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

(...)

§3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

Curioso notar que o próprio Decreto nº3.365/41, no que diz respeito à desapropriação, não cuida efetivamente de conceituar ou definir do que se trata. Restando tal incumbência aos estudiosos e especialistas do assunto.

Destarte, podemos conceituar simploriamente a desapropriação como o contrário de apropriação, ou seja, enquanto este trata de adquirir ou incorporar, aquele refere-se a perder, afastar ou privar do que é próprio.

Assim ensina André Nakamura¹⁴:

“A desapropriação é o procedimento pelo qual o Poder Público ou o legitimado pela lei retira um bem da propriedade de alguém mediante o pagamento de justa e prévia indenização, desde que presentes a necessidade pública, utilidade pública ou interesse social”

Nas palavras de Pontes de Miranda (1955, p. 145, apud GARCIA 2015, p. 11)¹⁵, desapropriação é o ato de direito público, mediante o qual o Estado subtrai direito de outrem, a favor de si mesmo, ou de outrem, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, ou simplesmente o extingue.

Celso Antônio Bandeira de Melo conceitua da seguinte maneira:

(...) desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um certo bem, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

Portanto, temos a desapropriação como um meio originário de aquisição de propriedade pela Administração Pública, de modo que o proprietário, pelas razões que veremos a seguir, perde sua propriedade diante de uma contrapartida monetária do Poder Público. Lembrando que apesar do direito de propriedade ser uma garantia constitucional, a própria Constituição/88 traz a exceção e é acompanhada pelas demais legislações, sendo então um instrumento constitucional a ser usado pelo Poder Público quando se fizer necessário.

¹⁴ NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. *A Justa e Prévia Indenização na Desapropriação*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2013, p.61

¹⁵ PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*. Parte Especial. Tomo XIV. Pretensões e ações imobiliárias dominicais. Perda da propriedade imobiliária. Rio de Janeiro: Borsoi, 1955, p. 145. Apud GARCIA, José Ailton. *Desapropriação*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 11.

2.2. NATUREZA DA AÇÃO

Trata-se então, a desapropriação, de uma norma de interesse preponderante do Estado, com reflexos econômicos e administrativos, criando relações entre direito formal e material. Tal interesse culmina no ato legislativo de criação do Decreto-Lei nº3.365/41 que foi recepcionado pela Carta Magna de 1988.

Diante do notório interesse do dispositivo em garantir o desenvolvimento e o equilíbrio da sociedade, podemos classificá-lo então, como norma de ordem pública, fazendo prevalecer o bem-estar da coletividade ante a vontade das pessoas. Atentamos também para o caráter especial da lei, tendo em vista sua própria natureza, já que foi criada unicamente para regular uma situação com critérios específicos a serem seguidos.

Outrossim, encontramos os casos classificados como de utilidade pública e capazes de ensejar a desapropriação, elencados no art. 5º do já mencionado Decreto-lei, já os caracterizados como de interesse social aparecem listados na Lei nº 4.132/62.

Deste modo, como a lei apenas exemplifica os casos, Hely Lopes Meirelles¹⁶ aduz que a necessidade pública surge quando a Administração se defronta com situações de emergência que, para solução satisfatória demandam transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediato.

Lúcia Valle Figueiredo¹⁷ mostra que nesses casos, “estudos concretos, anteriores à expedição do decreto, são exigíveis. E, em alguns casos, haveria necessidade, inclusive, de planos de melhoramentos urbanos definidos em lei.”

José Ailton Garcia ensina que a declaração de utilidade pública é o ato administrativo emanado pela chefia do Poder Executivo que exterioriza a vontade da

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1992, p.555, Apud, SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Direito Imobiliário*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 89.

¹⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 8. Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 331-332

Administração Pública de exercer o poder de desapropriar. Trata-se de um ato administrativo exclusivo do Poder Executivo, que ao reconhecer a existência do interesse público, com apoio constitucional e legal, determina a obtenção do imóvel específico através da desapropriação, especificando a finalidade da desapropriação sob pena de nulidade.¹⁸

CARVALHO (2009, p.1095)¹⁹, nos lembra que:

Neste contexto, a desapropriação não representa uma exteriorização de um gratuito autoritarismo estatal. Os próprios fundamentos e pressupostos que a autorizam excluem a ideia de exercício aleatório do poder de império. Evidenciam, ao contrário, a necessidade da presença do bem estar da coletividade que justifique a utilidade pública. Esta é a ideia que se encontra fixada nas normas constitucionais e legais que atualmente regem a matéria no Brasil.

No que tange as desapropriações por necessidade pública, leciona Kiyoshi Harada²⁰:

Como se sabe, a necessidade pública, em matéria de desapropriação, surge quando o poder público defronta-se com um problema urgente e inadiável, só removível mediante a transferência do bem particular a seu domínio.

Neste prisma, vemos que a necessidade pública tem caráter de urgência, ou seja, caso a desapropriação não seja realizada naquele dado momento, os prejuízos poderão ser irreparáveis ao interesse coletivo.

Não obstante, a desapropriação por interesse social, ocorre ante a necessidade de melhor distribuição da propriedade possibilitando seu aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais que exigem atenção especial do Poder Público.

¹⁸ GARCIA, José Ailton. *Desapropriação*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 20.

¹⁹ CARVALHO, Raquel de Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Poduvm, 2009.

²⁰ HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 16

Aqui segue um trecho de um julgado realizado pelo STJ em um agravo regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp 1138517 MG 2009/0085811-0) para ilustrar o tema de desapropriação por interesse social.

[...]3. Nos moldes em que foi consagrado como um Direito Fundamental, o direito de propriedade tem uma finalidade específica, no sentido de que não representa um fim em si mesmo, mas sim um meio destinado a proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais. Enquanto adstrita a essa finalidade, a propriedade consiste em um direito individual e, iniludivelmente, cumpre a sua função individual. 4. Em situação diferente, porém, encontra-se a propriedade de bens que, pela sua importância no campo da ordem econômica, não fica adstrita à finalidade de prover o sustento do indivíduo e o de sua família. Tal propriedade é representada basicamente pelos bens de produção, bem como, por aquilo que exceda o suficiente para o cumprimento da função individual. 5. Sobre essa propriedade recai o influxo de outros interesses - que não os meramente individuais do proprietário - que a condicionam ao cumprimento de uma função social. 6. O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. A função social torna a propriedade em um poder-dever. Para estar em conformidade com o Direito, em estado de licitude, o proprietário tem a obrigação de explorar a sua propriedade. É o que se observa, por exemplo, no art. 185, II, da CF. 7. Todavia, a função social da propriedade não se resume à exploração econômica do bem. A conduta ativa do proprietário deve operar-se de maneira racional, sustentável, em respeito aos ditames da justiça social, e como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna. 8. Há, conforme se observa, uma nítida distinção entre a propriedade que realiza uma função individual e aquela condicionada pela função social. Enquanto a primeira exige que o proprietário não a utilize em prejuízo de outrem (sob pena de sofrer restrições decorrentes do poder de polícia), a segunda, de modo inverso, impõe a exploração de bem em benefício de terceiros. 9. Assim, nos termos dos arts. 186 da CF, e 9º da Lei n. 8.629/1993, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores.[...] (STJ - AgRg no REsp: 1138517 MG 2009/0085811-0, Relator: MIN. HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 18/08/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/09/2011)

Cretella Júnior²¹ elucida ao entender que “o interesse social está diretamente relacionado à justa distribuição da propriedade e se destina a prestigiar a concretude das finalidades sociais. O Poder Público almeja, por meio da desapropriação, dar melhor aproveitamento, utilização ou produtividade - da propriedade - em benefício da coletividade.

²¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Lei da desapropriação: constituição de 1988 e leis ordinárias*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. P 91.

Destarte, se verifica, portanto, que o Poder Público por meio da desapropriação por interesse social busca o atendimento das necessidades da coletividade ou a certos beneficiários que a Lei credencia para recebê-los e utilizá-los convenientemente.

Por fim, a desapropriação para fins de reforma agrária e urbana são meios de desapropriação-sanção que buscam punir aqueles que não cumprem a função social de sua propriedade. É de competência exclusiva da União Federal, prevista nos artigos 182 e 184 da CF/88 e é disciplinada pela Lei nº 8.629/1993.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Portanto, ao enfrentar problemas no cumprimento da função social, caberá ao Poder Público se valer dos instrumentos em mãos para que se faça cumprir e nos casos em que couber a desapropriação-sanção, poderá utilizar dos imóveis para fins de reforma agrária, visando o bem-estar social.

2.3. PRESSUPOSTOS PARA DESAPROPRIAÇÃO

O Poder Público não é autorizado pela Constituição a tomar, em qualquer oportunidade, a qualquer tempo e à sua vontade, propriedade de outrem, mediante pagamento de justa e prévia indenização. O meio e a finalidade a ser utilizada para

justificar a desapropriação é de suma importância no uso desse instrumento pelo Poder Público.

Nesse sentido, Francisco Campos²²:

Com o admitir que, num só caso, a propriedade particular possa ser expropriada, a Constituição não conferiu, nem quis, nem poderia ter querido conferir à Administração um poder discricionário; se o tivesse feito, a garantia constitucional assegurada à propriedade seria um vão circunlóquio destinado a exprimir precisamente o contrário do que nela se acha declarado, isso é, que a propriedade particular poderia ser tomada em qualquer caso e para qualquer fim, mediante decisão arbitrária do poder administrativo...a Constituição assegura à propriedade uma garantia específica, isto é, a garantia de que ela não poderá ser tomada pela administração a não ser para um fim de utilidade pública e mediante prévia e justa indenização. A competência do poder desapropriante é, assim, uma competência vinculada ou qualificada, ou que não poderá exercer-se senão quando e onde se configura ou se concretiza efetivamente o motivo ou a finalidade por força da qual se legitima a transposição da barreira mediante a qual a Constituição garante, assegura ou protege a propriedade particular.

De modo geral a desapropriação por utilidade pública irá recair sobre o bem de interesse do Poder Público, desde que dentro dos fundamentos do art. 2º do Decreto-Lei nº3.365/41 e nos casos listados no art. 5º do mesmo decreto.

Destarte a desapropriação nos casos de interesse social, introduzido no Decreto-Lei nº3.365/41 pela MP nº2.183-56/2001, menciona a prévia imissão na posse em casos de desapropriação por interesse social, inclusive para fins de reforma agrária.

Decreto-Lei nº3.365/41, art. 15-A, No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos.

No mais, poderão ser encontradas as hipóteses claras de desapropriação por interesse social na Lei nº 4.132/62.

²² CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*, Volume I. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956, p.179, Apud, NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. *A Justa e Prévia Indenização na Desapropriação*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2013, p.70.

Outrossim, a desapropriação por necessidade pública pode ser vista na Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, XXIV, surgindo quando o Estado se encontra em situação de urgência inadiável, que somente será ultrapassada com a desapropriação.²³

Presentes as situações relacionadas, o caput do art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41 define que podem figurar como sujeitos ativos da desapropriação, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios, cabendo a eles a respectiva declaração. Harada²⁴ lembra ainda que os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de Poder Público, também, podem expropriar, desde que expressamente autorizados por lei ou contrato, precedidos de declaração pelo Chefe do Executivo, o qual detem o poder.

Portanto, poderá ser realizada a desapropriação pelos entes competentes relacionados, de imóveis possíveis descritos em lei, nas situações específicas tratadas acima.

2.7. JUSTA INDENIZAÇÃO

A indenização decorrente do processo de desapropriação deve ser justa, ou seja, deve ser equivalente ao valor do bem expropriado, para que não haja prejuízo ao patrimônio do proprietário. Tem-se por justa, a indenização que permite ao antigo proprietário do bem, comprar outro de mesma qualidade, eximindo-o de qualquer dano.

Não é admitido que a Administração Pública promova transferências coativas de propriedade sem que esteja apta a atender aos ônus daí decorrentes. Se não há

²³ GARCIA, José Ailton. *Desapropriação*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 14.

²⁴ HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 65.

a justa indenização, o princípio da igualdade será gravemente lesado, visto que o interesse da coletividade será satisfeito com o sacrifício de somente uma pessoa.²⁵

Sérgio Ferraz²⁶ lembra:

Direito é, sobretudo, bom senso. A técnica é tão apenas um instrumento para o exercício do bom senso, não mais do que isso. Não devem ser complicados a linguagem, os problemas e, sobretudo, as soluções jurídicas. O problema da justa indenização, diabolicamente complicado por uma série de indagações quase sempre sem sentido, é tão simples que os fatores complicadores vêm dos interrogantes e não das questões. O problema da justa indenização é daqueles que permite realmente esse tipo de abordagem semiológica, mais igualmente de mero senso comum, de homem do povo: uma abordagem jurídica sem vaidade.

Como visto anteriormente, a Constituição Federal habilita a desapropriação, com a ressalva do art. 5º, XXIV, que exige uma prévia e justa indenização. Ou seja, fica a cargo do expropriante pagar ou depositar o preço da avaliação do imóvel, em dinheiro, antes de ingressar na posse do imóvel expropriado.

Tribunal de Justiça de São Paulo. Desapropriação. Imissão provisória na posse. Autorização, condicionada à avaliação prévia do imóvel expropriado, que não se substitui pelo depósito de seu valor venal. Aplicação do art. 5º, em seu art. 5º, XXIV, da Constituição da República. Recurso Provido (Agravo de Instrumento nº 064.856-5, Itapeverica da Serra, 7ª Câmara de Direito Público, rel. Sérgio Pitombo, 06.04.98, v.u.)

Mesmo que não haja parâmetros concretos e a avaliação acabe pautada no subjetivismo, o perito, atuando como avaliador, deve decidir o preço a ser pago pelo Poder Expropriante da forma mais justa possível.

Segundo Sergio Ferraz²⁷, a justa indenização é aquela que, naquele momento do mercado, permite ao expropriado, se ele desejar, possa adquirir outro imóvel da mesma natureza, características e atributos daquele que lhe fora subtraído por imposição.

²⁵ NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. *A Justa e Prévia Indenização na Desapropriação*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2013, p.108.

²⁶ FERRAZ, Sérgio. *Justa Indenização na Desapropriação*. In: Revista dos Tribunais, volume 52, agosto de 1977, p.249.

²⁷ FERRAZ, Sérgio. *Justa Indenização na Desapropriação*. In: Revista dos Tribunais, volume 52, agosto de 1977, p.247.

Nakamura conceitua:

Mesmo sem disciplina legal que forneça parâmetros para a avaliação dos imóveis, deve-se partir de um pressuposto básico: *indenização justa é aquela que impede o empobrecimento e o enriquecimento do expropriado*. O conceito de justa indenização deve representar uma retribuição que permita a reparação integral, traduzida exatamente na possibilidade imediata em que se encontra o expropriado, quando receba a indenização, de adquirir um bem do mesmo valor que foi transferido coativamente ao Estado.

Após avaliação judicial do imóvel, a ser realizada pelo perito, o pagamento do justo preço far-se-á por depósito à disposição do juiz da causa. Tendo efetuado o pagamento, se dará a perda da propriedade, tal como na ação direta, servindo a decisão judicial para extração da carta de adjudicação que será levada ao Cartório de Registro de Imóveis competente para registro da referida matrícula. Não obstante, o proprietário desapossado, ainda que não possa reivindicar o bem, não perde a propriedade senão após o pagamento do justo preço, por determinação constitucional²⁸.

Scavone Junior²⁹ nos traz a exceção, que é feita para imóveis rurais que não estejam cumprindo com sua função social, permitindo, ao Poder Público, a realização da desapropriação com respectivo pagamento realizado com títulos especiais da dívida pública, de acordo com o art. 184 da CF/88.

Não obstante, no que tange o pagamento da indenização, para ser justa, será a mais completa possível, incluindo-se nela a correção monetária a contar do laudo pericial, além de juros moratórios e compensatórios à taxa de 12% a.a., além dos honorários advocatícios, conforme prevê o art. 100 da CF/88, Súmula Vinculante 17 do STF, Súmulas 114 e 408 do STJ e 618 do STF.

Destarte, o art. 185 da CF/88 impede a desapropriação para reforma agrária de pequenas e médias propriedades rurais.

²⁸ HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 300.

²⁹ SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Direito Imobiliário*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 93.

Lembra, Celso Antônio Bandeira de Mello³⁰, “ao pagamento deve ser incluído juros moratórios, compensatórios, correção monetária, honorários advocatícios e outras despesas.”

Desta forma, foi editada a Súmula n° 113 do STJ:

Juros Compensatórios - Desapropriação Direta - Imissão na Posse - Correção Monetária.

Os juros compensatórios, na desapropriação direta, incidem a partir da imissão na posse, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente.

Portanto, visando não causar nenhum prejuízo ao expropriado, a justa indenização, além de ser equivalente ao valor real do imóvel, deve conter a devida atualização, juros, correção monetária e honorários advocatícios, para que assim, seja capaz de promover a desapropriação da maneira adequada.

³⁰ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 878.

3. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

3.1. CONCEITO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

Após o entendimento das questões relativas a propriedade e a desapropriação, passaremos a tratar da desapropriação indireta.

Diante de todo exposto, temos que a desapropriação é uma intervenção do Estado na propriedade privada que retira o proprietário de sua propriedade.

Ocorre que, muitas vezes o Poder Público faz a intervenção na propriedade, proibindo ou inviabilizando o proprietário de plantar ou construir em seu imóvel, desapropriando-o sem assim o fazer, evitando o pagamento da indenização³¹.

A desapropriação indireta é o instrumento processual capaz de forçar a Administração Pública a sanar um ato ilícito, qual seja, o desapossamento da propriedade particular, sem o devido processo legal de desapropriação.

Clóvis Beznos³² define a desapropriação indireta como sendo o “despojamento da propriedade privada pela Administração, com ânimo definitivo, sem os pressupostos exigíveis para efetivação de uma desapropriação”.

Destarte, a desapropriação indireta não se configura somente na ocupação do imóvel. Ela terá cabimento em qualquer ato estatal que resulte no total esvaziamento do valor econômico da propriedade.

Constitui fundamento para o instituto da desapropriação indireta o que dispõe o artigo 35 do Decreto-lei n° 3.365/41, no qual trata sobre as desapropriações por utilidade pública, quando os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em

³¹ CERA, Denise Cristina Montovani. O que se entende por desapropriação indireta? Disponível em: <<http://fg.jusbrasil.com.br/noticias/1877080/o-que-se-entende-por-desapropriacao-indireta-denise-cristina-mantovani-cera>>. Acesso em 25.08.2016

³² BEZNOS, Clóvis. *Aspectos Jurídicos da Indenização na Desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.53.

nulidade do processo de desapropriação. Por este prisma, qualquer ação demandada pelo proprietário, no que se refere ao processo de desapropriação, quando procedente, resultará em perdas e danos. O referido dispositivo dispõe do chamado, fato consumado, onde, após incorporado o bem ao patrimônio público, mesmo que nulo o processo de desapropriação, não se pode pretender o retorno do bem ao patrimônio do proprietário.

Ainda nesta vertente, ensina Nakamura³³, “sempre que um ato estatal ocasionar a perda da funcionalidade do bem no seu aproveitamento econômico, ocorre a desapropriação indireta. Sempre que o núcleo essencial do direito de propriedade for atingido, haverá a desapropriação indireta. Assim, a desapropriação indireta resta configurada tanto pelo apossamento ilegal quanto pelo esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade por ação do Estado”.

O seguinte julgado vem para ilustrar o conceito abordado:

PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONSTRUÇÃO DE VIA PÚBLICA EM TERRENO DE PARTICULAR. VIOLAÇÃO DA LEI. INDENIZAÇÃO. NECESSIDADE. **1. Desapropriação indireta ocorre quando o ente público apropria-se do bem particular sem respeitar o devido processo legal, em especial, a justa indenização.** 2. Devidamente comprovada, por meio de escritura e registro público, a propriedade de terreno comprado por particular em 1962, deve o ente municipal ser condenado ao pagamento de indenização. 3. Sentença que determinou o pagamento de indenização mantida. 4. Recurso improvido.

(TJ-MA - APL: 0228232014 MA 0000651-57.2011.8.10.0110, Relator: LOURIVAL DE JESUS SEREJO SOUSA, Data de Julgamento: 14/05/2015, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 20/05/2015) (grifo nosso)

Entretando, após consumada a desapropriação ilícita, os bens que agora fazem parte da Administração Pública são insuscetíveis de reintegração ou reinvidicação.

³³ NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. *A Justa e Prévia Indenização na Desapropriação*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2013, p.78.

Desta forma, ao proprietário lesado somente resta a alternativa de buscar a indenização correspondente, no prazo decadencial de 5 anos, através de ação de conhecimento, de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n° 3.365/41³⁴.

Tauã Rangel³⁵, nos mostra, de maneira translúcida, que a desapropriação indireta produz efeitos de permitir ao expropriado reivindicar perdas e danos. Neste sentido, o pedido a ser feito pelo prejudicado é referente a indenização sob os prejuízos que a perda da propriedade ensejou. Desta feita, a ação oposta deverá, impreterivelmente, observar o procedimento comum, ordinário ou sumário, de acordo com a situação concreta. A partir disso, o julgamento não afetará a propriedade que agora pertence ao Poder Público, que já se caracteriza como bem público e, portanto, intangível.

Interposta a ação visando indenização nos casos de desapropriação indireta, no foro competente, ou seja, aquele onde está situado o imóvel, e sendo julgada procedente, a Administração Pública terá de indenizar o proprietário, portanto, estaremos diante de uma sentença de cunho condenatório.

Meirelles³⁶ leciona:

Resta ao particular espoliador haver a indenização correspondente, de maneira mais completa possível, inclusive a correção monetária, juros moratórios, compensatórios a contar do esbulho e honorários de advogado, por se tratar de ato caracteristicamente ilícito da Administração.

Vale ressaltar que o expropriado deverá ser indenizado pelos danos materiais e lucros cessantes, mas não é passível de dano moral, como ilustra entendimento do Tribunal do Justiça do Estado de São Paulo no acórdão proferido pela 1ª Câmara de Direito Público, no proc. n° 0008030-85.2006.8.26.0625, que segue abaixo.

Embora seja inegável o dissabor inerente ao sacrifício do direito de propriedade em prol da coletividade, este não é suficiente para configurar o

³⁴ SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Direito Imobiliário*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 92.

³⁵ RANGEL, Tauã Lima Verdán. O instituto da desapropriação indireta em estudo: comentários acerca dotema. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12862>. Acesso em: 24.08.2016

³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p. 665.

dano moral. No caso concreto, não se vislumbra a repercussão do ato administrativo na esfera íntima dos autores, imprescindível para caracterizar o dano moral indenizável, sendo imperiosa a manutenção da sentença que afastou a pretensão. Nesse sentido, precedentes desta Corte: “Desapropriação Valor indenizatório bem fixado Danos morais indevidos na espécie apossamento administrativo não se constitui em danos morais.” (Apelação Cível 437.844-5/1-00, Rel. Des. Leme de Campos, 6ª Câmara de Direito Público, j. 04.12.06)

Desta forma, ocorrendo a desapropriação que resulte no esvaziamento do proveito econômico da propriedade do expropriado, caracterizando uma desapropriação ilícita, caberá a ele propor a desapropriação indireta. Vislumbrará, neste caso, a figura do Poder Público no polo passivo da presente demanda, devendo-se respeitar o prazo decadencial que o Decreto regulamenta, pleiteando sua indenização.

3.1 ALTERAÇÕES REFERENTES A MP 700/2015

No mês de dezembro de 2015, foi publicada a Medida Provisória nº 700 do referido ano, que promovia mudanças no procedimento de desapropriação regido pelo Decreto Lei nº3.365/41, Código Civil e Lei de Registros Públicos. Nas várias décadas em que este diploma está vigente, ocorreram alterações visando somente preservar a atualidade da norma. Mas, essa seria a primeira com interesse e justificativa de incentivar o crescimento da infraestrutura do País.

Partindo da premissa de que as desapropriações e os custos intrínsecos ao procedimento, muitas vezes, refletiam um atraso em obras públicas de grande impacto, a Medida Provisória propunha diversas alterações.

A primeira alteração substancial visava o acréscimo do §2-A no art. 1º do Decreto Lei, fazendo com que, onde antes condicionava a desapropriação à autorização legislativa, passaria a dispensá-la quando houvesse acordo entre as partes. No acordo que seria realizado pelos entes federativos, dispensando

autorização legislativa, teriam suas responsabilidades financeiras previamente estabelecidas quanto ao pagamento das indenizações.

A Medida Provisória nº 700/2015 buscava alterar também, as possibilidades de particulares oporem o processo expropriatório. Onde se permitia a desapropriação aos particulares, concessionários de serviços públicos e estabelecimentos públicos (desde que autorizados por lei ou contrato), passou a constar também, além das entidades públicas, qualquer contrato em que a pessoa esteja obrigada a criar ou gerir uma infraestrutura pública, passando a permitir arrendatários e permissionários na proposição do processo de desapropriação.

Vale lembrar que, nesta alteração, o que se pretende não é a transferência ao particular da prerrogativa de declarar o bem e/ou imóvel como de utilidade pública, e sim, permitir que os mesmos conduzam o procedimento, efetivando a norma; porém, a competência continua sendo pública e não comportando delegação.

Ainda pretendia, a Medida Provisória, introduzindo o art 4º- A ao Decreto Lei, tratar de um problema que se apresenta inúmeras vezes ao Poder Público quando precisa realizar a ocupação, seja por obras ou serviços, de determinada área, a presença de indivíduos em situação de vulnerabilidade. A Medida Provisória buscava trazer em sua redação a compensação adequada a essas famílias, mesmo quando sua condição ainda não é reconhecida pelo Poder Público, como podemos ver em ocupações sujeitas a regularização fundiária. Desta forma, seria garantida a moradia digna e a melhoria na condição de vulnerabilidade das pessoas atingidas pela desapropriação.

Por fim, no que se refere a imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, a Medida Provisória tentou instituir que quando houver divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado em sentença, poderão incidir juros compensatórios, contados a partir da imissão na posse, de 12% ao ano.

Neste momento, devemos tomar atenção, para o que já há muitos anos dizia Manoel de Oliveira Franco Sobrinho³⁷, quando propunha a substituição da denominação indenização, nestes casos, para o conceito de compensação indenizatória, onde englobaria além do justo preço pela perda da propriedade e tudo que a ela é integrado, também a reparação proporcional ao danos e prejuízos em desfavor do expropriado pela execução do ato expropriatório.

No que tange o presente estudo, essa MP 700/15, ao alterar o artigo 3º do Decreto-Lei nº3.365, objetivou introduzir alterações no instituto da imissão provisória na posse, transformando-o em instrumento de obtenção de garantias pelas entidades privadas definidas como competentes para promover a desapropriação. Na realidade, a inexistência de qualquer provisoriedade na imissão de posse se torna inerente ao instituto.

Através da referida medida provisória, se buscou incluir os “direitos oriundos da imissão provisória na posse” no rol dos direitos reais elencados no artigo nº1.225 do Código Civil, bem como inserir no artigo nº 1.473, entre os bens sujeitos a hipoteca, os mesmos “direitos oriundos da imissão provisória na posse”.

De acordo com Maria Sylvia Di Pietro, a MP 700/15, ainda veio permitir, mediante alteração da lei de registros públicos, a “cessão da posse em que estiverem e suas entidades delegadas”, por meio de instrumento particular.

Lembra a autora que, com as novas medidas, criou-se uma maior distância entre os direitos do expropriado como titular do domínio, e os direitos outorgados à entidade promotora da desapropriação. Tem-se assim os direitos oriundos da imissão provisória na posse, em benefício do poder público, equiparados com os direitos próprios de quem é titular do domínio, mesmo antes do pagamento da justa e prévia indenização e até mesmo da efetivação da transferência do patrimônio aos seus domínios.

³⁷ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Desapropriação*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1977. p. 116.

Ensina Luciano Ferraz³⁸:

Do ponto de vista prático – e dos efeitos sobre o patrimônio do particular, todavia, a imissão provisória na posse e a destinação do bem à finalidade pública alegada no ato expropriatório, garantem ao Poder Público o exercício de todos os atributos típicos do domínio e impossibilitam o reaver do bem, por força do artigo 35 do Decreto-Lei 3.365/41.

Portanto, praticamente, a MP atribuía efeitos jurídicos de direito real aos direitos oriundos da imissão provisória na posse dos bens expropriados, quando concedida à União, Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou às suas entidades delegadas e respectiva promessa de cessão.

Para o autor, ainda, a alteração é relevante e implica em revisar o conceito da previalidade de indenização, até porque na jurisprudência do STF há precedentes no sentido de que: “subsiste no regime da CF de 1988, a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal, sob a tutela das Cartas anteriores, ao assentar que só a perda da propriedade, no final da ação de desapropriação – e não a imissão provisória na posse do imóvel – está compreendida na garantia da justa e prévia indenização.

Sob este prisma, através de orientação do STF, somente após a decisão da demanda quanto ao valor da indenização é que o proprietário será indenizado por completo, recebendo o montante constante da condenação judicial, pela via do sistema de precatórios.

Cabendo salientar que essa indenização garantida somente ao final do processo judicial, pelo método comum de execução de obrigação contra a Administração Pública, nunca será justa e deve ser reformulada como o julgamento do RE 922.144, de repercussão geral.

³⁸ FERRAZ, Luciano. *Indenização por desapropriação tem novidades legislativas e jurisprudenciais*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mar-03/interesse-publico-indenizacao-desapropriacao-novidades-legislativas-jurisprudenciais>> Acesso em: 24/08/2016.

No dia 17 de maio de 2016, expirou o prazo para votação da Medida Provisória no Congresso sem que tenha sido encaminhada, perdendo qualquer efeito.

3.2. JULGAMENTO DO RE N° 922.144

Em recente decisão publicada no dia 30 de novembro de 2015, o Plenário virtual do Supremo Tribunal Federal reconheceu por unanimidade a existência de repercussão geral na demanda debatida em Recurso Extraordinário n° 922.144, que versava sobre a justa e prévia indenização em dinheiro, no regime de pagamento de precatórios, sob a relatoria do ministro Luís Roberto Barroso.

No debate, podemos encontrar o art. 5° e 100 da Constituição Federal, onde a primeira norma aborda “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”. Enquanto que, o artigo 100 da nossa Magna Carta, determina:

À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Em breve resumo da demanda, que teve início no município de Juiz de Fora/MG, o município propôs ação de desapropriação por utilidade pública, visando a construção de um hospital, tão logo depositando o montante necessário para imissão provisória na posse.

Ocorre que, após instrução processual e procedência do pedido, restou constatado em perícia, um valor superior ao depositado, obrigando o município a realizar o depósito da diferença.

Em embargos de declaração opostos pelo município, o juiz reconheceu que o valor deveria ser pago por meio de precatório, de acordo com o art.100/CF, resultando em recurso de ambas as partes.

O ministro Luís Roberto Barroso, relator da demanda, sintetizou o litígio em torno dos dois dispositivos contidos na Constituição Federal (art. 5º e 100), como podemos ver:

A recorrente defende que o caráter prévio da indenização prevista no primeiro dispositivo é incompatível com o pagamento via precatório, mencionado no segundo. São contrapostos no recurso, portanto, um direito fundamental e uma norma estruturante da ordem orçamentária e financeira nacional, o que evidencia a natureza constitucional do debate.

Sobre o tema, Ferraz entende que:

Para que se atenda à efetividade do direito fundamental de propriedade, conciliando-o com a prerrogativa de requisição da imissão provisória no curso da ação de desapropriação e, ainda, com o sistema de privilégios processuais do Estado, deve-se compreender que o Poder Público, se condenado em juízo pela insuficiência do valor indenizatório da desapropriação, é obrigado a fazer a complementação dos depósitos judiciais iniciais, conforme determinado pela sentença ou acordão.

Isto porque essa complementação de valores há de ser compreendida como condenação a uma obrigação de fazer (porquanto existe na constituição um dever estatal de avaliação adequada e reparação previa e completa do patrimônio expropriado) e não a uma obrigação de dar, excluindo como consequência, o expropriado de receber a compensação apenas ao final da ação e pela via dos precatórios.

Deverá, portanto, o Supremo Tribunal Federal, se debruçar sobre o tema e julgar, com repercussão geral o caso apresentado, para decidir diante do conflito apresentado, qual norma prevalecerá.

4. CONCLUSÃO

Destarte todas explanações acerca do tema proposto, após a minuciosa travessia ao longo dos conceitos necessários para um completo entendimento da demanda, não restam dúvidas quanto à especificidade da questão.

Outrossim, quando o bem privado é invadido pelo Estado, desrespeitando procedimentos administrativos e judiciais inerentes à desapropriação, não sobra outra alternativa ao proprietário que não o reconhecimento pelo judiciário de uma prática passível de indenização por parte do Estado.

Nesses casos, vimos que, ao inviabilizar reaver o bem invadido, o Estado pode ainda ser responsabilizado e deverá pagar uma justa indenização aquele que agora opõe a Desapropriação Indireta.

Art. 35, Decreto Lei 3.365/41 – Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

São as três situações que a jurisprudência reconhece a desapropriação indireta: apossamento irregular do bem pelo poder público, a destinação pública desse bem, ou seja, sua afetação ao interesse público, ou pela execução de uma obra ou prestação de determinado serviço e a impossibilidade de se reverter a situação sem ensejar prejuízos aos interesses da coletividade³⁹.

O grande problema se encontra no momento da imissão da posse por parte da Administração, que mesmo desrespeitando os preceitos legais, o faz, muitas vezes, antes mesmo do pagamento da indenização ou da transferência do imóvel para sua propriedade.

³⁹ EREsp 922.786/SC, julgado em 09.09.09.

Como já vimos, os casos de desapropriação são definidos pelo art. 5º da Carta Magna e tem garantido o pagamento da justa indenização, para que só a partir disso se possa tomar a propriedade. O pagamento na forma do art. 100 da CF/88, fere o dispositivo anterior e causa prejuízo aquele que tem o patrimônio expropriado, em virtude do tempo que leva para auferir o montante devido pelo Poder Público, que não respeitou o procedimento.

Destarte, muito se questionou a edição da Medida Provisória nº700 de 2015 nessa vertente, pois viabiliza com facilidade a manobra já muito realizada pelo Estado e que apesar da posterior indenização ao proprietário, devido o pagamento ser realizado por via de precatórios, demora e com esse prejuízo temporal já não é justa a indenização na forma que é paga.

Lembrando que as alterações propostas pela Medida Provisória 700/2015, não eram todas prejudiciais, mas para o que se propõe, com relação a forma de indenização e imissão na posse, tornaria o instituto bastante questionado, abrindo possibilidade para utilização ilícita da manobra.

Observamos, portanto, que as recentes tentativas de alterações legislativas e perspectivas de julgamentos, pretendiam favorecer a Administração na aquisição dos imóveis por meio da desapropriação indireta, o que causou um certo mal-estar social e por fim, não teve o prosseguimento da medida provisória.

Segue no Supremo Tribunal Federal, para julgamento, o RE 922.144 que tem repercussão geral e decidirá acerca da indenização nos casos de desapropriação quanto ao pagamento do valor controverso.

Di Pietro explana acerca do tema:

Não me parece aceitável a manutenção de uma norma que, feita há 75 anos, em época de governo ditatorial, estabelece critérios matemáticos para o depósito exigido para fins de imissão provisória na posse, em observância do devido processo legal e sem garantia, para o expropriado, de que esse depósito compense de forma justa e razoável a perda antecipada da posse e dos poderes inerentes ao domínio, que passam a ser exercidos, de imediato e em toda a sua plenitude, sob alegação de urgência, pelo poder expropriante, embora, teoricamente, seja detentor apenas de chamada posse provisória. O mínimo de moralidade administrativa, de justiça, de imparcialidade, exigiria que fosse excluída do mundo jurídico a norma do parágrafo 1º do artigo 15 do Decreto-Lei 3.365/41. Com tantas alterações inseridas por meio de medida provisória de constitucionalidade bastante

duvidosa, seria de se esperar que a “definitividade” da imissão na posse fosse compensada por uma forma de cálculo que permitisse ao expropriado receber, com a perda da posse, um valor mais próximo do valor de mercado. Tal resultado poderia ser alcançado com a prévia avaliação e a observância do devido processo legal, que não constituíram qualquer favor para o expropriado, mas os meios previstos no ordenamento jurídico constitucional, para garantir o cumprimento da exigência de indenização prévia e justa.

Portanto, resta claro a necessidade de uma mudança legislativa, de modo a garantir ao proprietário que não seja lesado pelo Poder Público nos casos em que houver a imissão provisória na posse de um imóvel que sofreu desapropriação, tendo em vista o possível prejuízo causado ao expropriado, que ficará sem o imóvel e sem a quantia devida equivalente a uma justa indenização para aquisição de uma outra propriedade, por exemplo.

No mais, teremos que aguardar o Supremo Tribunal Federal se debruçar sobre o tema, no julgamento do RE 922.144 de repercussão geral, para que comecem as mudanças na maneira com que hoje ocorrem as desapropriações e como são realizados os pagamentos do que se considera uma justa e prévia indenização, tanto pelo Poder Público, quanto pelo proprietário.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Alessandra de Abreu Minadakis. **A propriedade em Locke**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7601/a-propriedade-em-locke>>. Acesso em: 24.08.2016

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BEZOS, Clóvis. **Aspectos Jurídicos da Indenização na Desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BRASIL. Tribunal De Justiça do Distrito Federal. APC: 20110111913112. Relator: Sebastião Coelho. 5ª Turma Cível. Distrito Federal, publicado em 23.04.2015.

BRASIL. Tribunal De Justiça do Estado do Ceará. Processo nº41780-89.2014.8.06.0064/0. Requerente: Estado do Ceará, Requerido: Clínica Cearense de Oftalmologia S/C LTDA. Ceará, 27 de maio de 2014.

BRASIL. Tribunal De Justiça do Estado de Minas Gerais. Processo nº103940706697640011. Relator: Tereza Cristina da Cunha Peixoto. Minas Gerais, publicado em 03.04.2008.

BRASIL. Tribunal De Justiça do Estado de São Paulo. APL: 5661848120098260577. Relator: Rodrigo Enout. 14ª Câmara de Direito Público. São Paulo, publicado em 10.10.2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1138517 MG 2009/0085811-0. Relator: MIN. Humberto Martins. 2ª Turma. Publicado em 01.09.2011.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional, Volume I**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CARVALHO, Raquel de Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Poduvm, 2009.

CERA, Denise Cristina Montovani. **O que se entende por desapropriação indireta?** Disponível em: <<http://fg.jusbrasil.com.br/noticias/1877080/o-que-se-entende-por-desapropriacao-indireta-denise-cristina-mantovani-cera>>. Acesso em 25.08.2016

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à lei de desapropriação: Constituição de 1988 e leis ordinárias**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

DE MELO, José Mário Delaiti. **A função social da propriedade**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-funcao-social-da-propriedade,41181.html>>. Acesso em: 13.07.2016

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRAZ, Luciano. **Indenização por desapropriação tem novidades legislativas e jurisprudenciais**. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-mar-03/interesse-publico-indenizacao-desapropriacao-novidades-legislativas-jurisprudenciais>> Acesso em: 24.08.2016

FERRAZ, Sérgio. **Justa Indenização na Desapropriação**. In: Revista dos Tribunais, volume 52, agosto de 1977.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Desapropriação**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1977.

GARCIA, José Ailton. **Desapropriação: comentários ao Decreto-Lei nº 3.365/41 e à Lei nº 4.132/62**. São Paulo: Atlas, 2015.

GIORA JUNIOR, Romeu. **Contornos atuais de indenização na desapropriação urbana**. São Paulo, Editora Jurídica Brasileira, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

JÚNIOR, Aluísio Santiago. **Direito de Propriedade – aspectos didáticos doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Inédita, 1997.

KATAOKA, Eduardo Takemi. **Declínio do Individualismo e Propriedade**. In: Problemas de Direito Civil-Constitucional, 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Máriton Silva. **Direito de propriedade**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9342/direito-de-propriedade>>. Acesso em: 23.05.2016

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública, Tomo II**, 13. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1992, p.555, Apud, SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. Direito Imobiliário. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 4º ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **A justa e prévia indenização na desapropriação**, 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. **A intervenção do Estado na Ordem Econômica e a Constituição de 1988**. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-intervencao-do-estado-na-ordem-economica-e-a-constituicao-de-1988,33127.html#_ftn12> Acesso em: 23.05.2016

PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. **Contributo ao estudo da propriedade privada no Direito Romano**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

PONTES DE MIRANDA. **Tratado de direito privado. Parte Especial. Tomo XIV. Pretensões e ações imobiliárias dominicais. Perda da propriedade imobiliária**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1955, p. 145. Apud GARCIA, José Ailton. Desapropriação. São Paulo: Atlas, 2015.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. **O instituto da desapropriação indireta em estudo: comentários acerca do tema**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12862>. Acesso em: 24.08.2016

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6. Ed. Ver., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003.